

# El régimen de control, inspección y sanción en la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la Intervención integral de la Administración Ambiental

Teresa Martí Aromir  
Universidad de Barcelona

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL RÉGIMEN DE CONTROL DE LA LEY DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 3/1998, DE 27 DE FEBRERO. 2.1. La licencia y la autorización como autorizaciones de funcionamiento. 2.2. El control inicial y el control periódico. 2.3. Otros sistemas de control: el derecho de acceso público a la información sobre el Medio Ambiente: la información medioambiental y los registros. 2.4. La revisión del título administrativo. 3. LA INSPECCIÓN EN LA LEY DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 3/1998, DE 27 DE FEBRERO. 4. EL RÉGIMEN SANCIONADOR EN LA LEY DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 3/1998, DE 27 DE FEBRERO. a) La prescripción. b) El *non bis in idem*. c) La presunción de inocencia. d) Las medidas cautelares. e) La responsabilidad. f) Programa gradual de reducción de las emisiones. 5. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración Ambiental (*DOGC* n.º 2.598, de 13-3-1998), desarrollada por el Decreto 136/1999, de 18 de mayo <sup>1</sup>, siguiendo las directrices de la Directiva 61/96/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 <sup>2</sup>, sobre la prevención y el control integrados de la contaminación (IPPC) <sup>3</sup>, establece un nuevo instrumento de tutela ambiental <sup>4</sup>: el enfoque integrado de la prevención y el control de la contaminación <sup>5</sup>, acción prioritaria en el ámbito comunitario <sup>6</sup>.

<sup>1</sup> *DOGC* n.º 2.894, de 21-5-1999.

<sup>2</sup> *DOCE* n.º L 257/26, de 10-10-1996, p. 26.

<sup>3</sup> Esta Directiva es conocida por las siglas IPPC, abreviatura de la denominación anglosajona *Integratet pollution preventive & control*.

<sup>4</sup> MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vols. I y II. Ed. Trivium, Madrid 1994.

<sup>5</sup> Como señala Germán VALENCIA MARTÍN, «La idea de implantar un control integrado de las emisiones industriales arranca probablemente de las reflexiones contenidas en el informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo sobre el desarrollo sostenible ("Nuestro Futuro Común") de 1987, y de una Recomendación del Consejo de la OCDE a sus países miembros efectuada en 1991» (Germán VALENCIA MARTÍN, «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación» en *Noticias de la Unión Europea*, n.º 153, octubre de 1997, p. 140.)

La novedad consiste en la sustitución del marcado enfoque sectorial de la protección del medio ambiente, que consideraba por separado los diferentes medios físicos (agua, suelo y atmósfera) y las fuentes de contaminación (emisiones, vertidos, residuos y ruido), por un tratamiento conjunto de las diferentes clases de emisiones contaminantes, circunstancia que, según la Exposición de Motivos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración Ambiental (conocida por Ley IIAA), permitirá simplificar los trámites administrativos mediante la integración de diferentes procedimientos y la intervención de las distintas Administraciones Públicas en un único cauce procedimental <sup>7</sup>, así como un ahorro de los costes para las industrias gracias a la aplicación de las denominadas tecnologías limpias en lugar de las tecnologías de final del proceso <sup>8</sup>.

La Exposición de Motivos de la Ley del Parlamento Catalán 3/1998 establece dos grandes objetivos. En primer lugar, sustituir el sistema de intervención administrativa de carácter ambiental con la finalidad de alcanzar un alto grado de protección del medio ambiente; para ello se clasifican las actividades en tres grupos según el nivel de incidencia ambiental, variando el tipo de título administrativo exigible para desarrollar la actividad —obtención de autorización, licencia o simple comunicación del ejercicio de la actividad <sup>9</sup>— e integrando en el procedimiento de valoración las emisiones al agua, al aire y al suelo para evitar la transferencia de contaminación de un medio a otro. En segundo lugar, se pretende al-

<sup>6</sup> En este sentido, el considerando segundo de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, señala: (2) «Considerando que el Quinto Programa Comunitario de Medio Ambiente, cuyo planteamiento general adoptado por el Consejo y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo en su Resolución de 1 de febrero de 1993 (DOCE n.º C 138 de 17-5-1993, p. 1), considera prioritario el control integrado de la contaminación, ya que contribuye considerablemente a avanzar hacia un equilibrio más sostenible entre, por una parte, la actividad humana y el desarrollo socioeconómico y, por otra, los recursos y la capacidad de regeneración de la naturaleza».

<sup>7</sup> La Exposición de Motivos de la Ley IIAA establece entre los principios y criterios generales: «La presente Ley establece un sistema de intervención administrativa atendiendo a los siguientes principios y criterios generales: integración de la acción pública de prevención y de control de la contaminación, teniendo en cuenta el medio ambiente en conjunto; descentralización; coordinación entre las administraciones públicas competentes; simplificación de los procedimientos; modernización de las herramientas de gestión y participación ciudadana. La presente Ley también especifica el reparto de funciones entre las administraciones, evitando la superposición de actuaciones» (Traducción que obra en el repertorio *Aranzadi de Legislación de Cataluña*, correspondiente al año 1998, marginal 151).

<sup>8</sup> Mediante la aplicación de las tecnologías limpias se pretende evitar la contaminación antes que ésta se produzca, mientras que la utilización de las tecnologías de final de proceso actúan una vez producida la contaminación.

<sup>9</sup> Artículos 24 a 41 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero

canzar la máxima simplificación administrativa y la descentralización de la gestión ambiental mediante la integración de las autorizaciones y los sistemas de control medioambientales, la implantación de las oficinas de gestión ambiental unificada, la reducción y la agilización de trámites y la integración de otros procedimientos sectoriales, entre los que se incluye el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Es decir, nos encontramos ante una Ley que se caracteriza por introducir conjuntamente el enfoque de prevención de la contaminación que figura ya como una de las estrategias comunitarias <sup>10</sup>, el enfoque regulador (necesidad de obtener un título administrativo para el desarrollo de las actividades clasificadas) y el enfoque integrado del control de la contaminación con la finalidad de controlar de forma conjunta sus diferentes aspectos para evitar la «transferencia de la contaminación de un medio a otro» [art.22 b), 33 y 42 de la Ley]; convirtiéndose en una Ley procedimental en materia ambiental que se remite a la regulación sectorial en el aspecto sustantivo. Prueba de ello, como veremos posteriormente, es la tipología de las infracciones de carácter formal que se contiene en el artículo 49.

No obstante, a lo largo del articulado de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, se observan ciertas fisuras en dicho enfoque integrado, en cuanto que el artículo 37 y la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley, al referirse a los sistemas de control e inspección, se remiten a la normativa sectorial que regula la inspección y prevención de incendios, accidentes graves y de protección de la salud <sup>11</sup>.

## **2. EL RÉGIMEN DE CONTROL DE LA LEY DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 3/1998, DE 27 DE FEBRERO**

### **2.1. La licencia y la autorización como autorizaciones de funcionamiento**

Tanto la autorización administrativa que permite desarrollar las actividades clasificadas en el anexo I <sup>12</sup> de la Ley 3/1998, como la licencia

<sup>10</sup> Artículo 130R del Tratado de la Unión Europea y actual artículo 174 del Tratado de Amsterdam.

<sup>11</sup> José ESTEVE PARDO, *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ed. Ariel, Barcelona 1999.

<sup>12</sup> A grandes rasgos, el Anexo I de la Ley incluye como actividades sujetas a autorización: las actividades, instalaciones energéticas con potencia eléctrica superior a 50 MW, para transformar metales férricos, producir fusión o acero brutos, calcinar minerales, producir metales en bruto o fundir

que se expide para que se pueda ejercer la actividad recogida en el Anexo II <sup>13</sup> de la mencionada Ley pertenecen al género de las autorizaciones

metales no férricos; las instalaciones de fundición de minerales con una capacidad de 20 t/d; las instalaciones químicas para fabricar productos químicos orgánicos e inorgánicos de base, fertilizantes, productos de base fitosanitaria, medicamentos base y explosivos; las instalaciones para gestionar residuos especiales, incineradoras de residuos municipales, vertederos de residuos no especiales de más de 10 t/d y capacidad total de 25.000 t; las instalaciones industriales destinadas a fabricar celulosa, papel y cartón; instalaciones para tratar el cuero; mataderos con una capacidad de producción de 50 t/d, tratamiento y transformación de la materia prima, instalaciones para eliminar o aprovechar canales o restos de animales, instalaciones destinadas a la cría intensiva, a fabricar carbón, plantas de aglomerados asfálticos y actividades con riesgo de mayor accidente, etc...

<sup>13</sup> El Anexo II enumera las actividades sujetas a la obtención de la licencia ambiental, clasificándolas en dos grupos.

En el primer grupo (Anexo II.1) se especifican aquellas actividades que requieren el informe preceptivo emitido por el órgano ambiental competente de la Administración de la Generalitat para el otorgamiento del título administrativo: las instalaciones energéticas con una potencia térmica mínima de 15 MW y máxima de 50 MW, generadores de vapor con capacidad superior a 20 Ton, generadores de calor con una potencia calorífica superior a 15.000 termia/hora; las extracciones de minerales, tratamiento de minerales en cantidad superior a 250.000 Ton/año, las instalaciones de mantenimiento y transporte; producción y transformación de metales para su fundición, preparación, almacenamiento, carga, descarga, mantenimiento y transporte en la planta siderúrgica, procesos de electrólisis de zinc, fabricación de armas y municiones, fabricación de electrodomésticos; instalaciones de fabricación de acumuladores eléctricos, pilas, baterías, automóviles, motocicletas, autocares y material ferroviario; instalaciones de fábricas de cemento, hornos rotatorios, instalaciones para la fabricación de cal o tiza en hornos con capacidad máxima de 50 t/d, vidrio o fibra de vidrio, fibras minerales, cerámicas para la construcción, material refractario, porcelana, gres, arcilla, plantas de conglomerado asfáltico; instalaciones de la industria química destinadas a preparar especialidades farmacéuticas, mezclas bituminosas, fabricación de pinturas, tintes, materias plásticas, jabones, detergentes abrillantadores, perfumes, productos de belleza e higiene, material fotográfico virgen, productos de materias plásticas; instalaciones en la industria textil, de la piel y el cuero para efectuar los tratamientos previos; mataderos con una producción de 2 t/d; tratamiento y transformación de materias primas para fabricar productos alimenticios; instalaciones de la industria de la madera, el corcho, del mueble; gestión de residuos que comporta la instalación de un almacén de residuos especiales, incineración de residuos municipales, desechos; actividades agroindustriales y ganaderas destinadas a la cría intensiva de determinadas especies a partir de un número determinado de plazas; instalaciones de acuicultura; fabricación de hielo, hornos crematorios (restos humanos); lavandería industrial; envasado de aerosoles, etc...

En el segundo grupo del Anexo II, la Ley señala las actividades sometidas al régimen de licencia ambiental sin que sea necesario el previo informe de la Comunidad Autónoma: instalaciones energéticas con generadores de vapor con una capacidad superior a 4 Ton/hora hasta 20 Ton/hora; instalaciones de cogeneración de potencia eléctrica entre 8 MW y 15 MW, venta al detalle de carburantes; instalaciones mineras con una capacidad máxima de 250.000 t/año; producción y transformación de metales, tubos, perfiles, transformación de materiales de hierro, fabricación de calderas, generadores de vapor, cubertería, instrumentos de ferretería, equipos mecánicos, equipos ópticos y electrónicos, mantenimiento y reparación de vehículos; instalaciones industriales y de la construcción con hornos de capacidad inferior a 10 t/d y superior a 1 t/d; determinadas instalaciones de la industria química, textil, alimentaria, maderera, de la piel, de tabaco; fabricación de papel y cartón; laboratorio fotográfico; artículos de joyería; talleres mecánicos; hospitales; clínicas; establecimientos sanitarios; instalaciones hoteleras con más de 50 habitaciones; instalaciones para practicar la acuicultura; actividades no comprendidas ni en el Anexo II.1 ni en el Anexo III.

En el Anexo III de la Ley se enumeran diversas instalaciones relacionadas con la industria energética, la minería, la industria química, la industria textil, la industria alimentaria, la industria madere-

de funcionamiento, puesto que la relación que se origina entre el particular y la Administración es permanente, de forma que ésta no se limita a otorgar el título administrativo correspondiente, sino que ejerce un control continuo sobre la actividad con la finalidad de proteger el interés público ante las vicisitudes que puedan surgir durante la vigencia de la autorización <sup>14</sup>.

El sistema de prevención y control de la contaminación que prevé la Ley sigue las directrices comunitarias <sup>15</sup>, fundamentándose en tres elementos:

a) Una obligación por parte de las industrias de instalar y utilizar las mejores técnicas disponibles para prevenir y reducir de forma integrada la contaminación industrial <sup>16</sup>.

b) Los valores límites de emisión que determina la Administración en base a las mejores técnicas disponibles para limitar la contaminación <sup>17</sup>.

---

ra, de la construcción y determinadas actividades agrícolas, agroindustriales y ganaderas, hoteleras, restaurantes, cafeterías, bares, cafés musicales, cafés concierto, espectáculos musicales o de danza, clínicas veterinarias, laboratorios de análisis, proceso de fabricación de fibra óptica sometidas al régimen de comunicación previa.

<sup>14</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Ed. Civitas, Madrid 1998, p. 137.

<sup>15</sup> David DEHARBE, «Les ambiguïtés de l'approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs: la Directive n.º 96/61/CE du Conseil de l'Union européenne du 24 septembre 1996» en *Revue Juridique de l'environnement*, n.º 2 (1998).

<sup>16</sup> El concepto de mejor técnica disponible se halla definido en el artículo 4.i) de la Ley del Parlamento Catalán 3/1998, que recoge la definición del artículo 2.11 de la Directiva 96/61/CE del Consejo como: «la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente. También se entenderá por:

— “técnicas”: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada;

— “disponible”: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables;

— “mejores”: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto».

<sup>17</sup> Artículo 8 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero.

c) Las normas de calidad ambiental <sup>18</sup> a las que se refiere la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero, cuando permite la imposición de condiciones complementarias en la autorización si las condiciones rigurosas de calidad ambiental exigida por la normativa no son alcanzables con las mejores técnicas disponibles <sup>19</sup>.

La importancia de estos elementos se pone de manifiesto en el artículo 37 de la Ley al enumerar entre los supuestos que dan lugar a la revisión de la autorización y la licencia ambientales la necesidad de modificar los valores límites de emisión para reducir la contaminación, así como la aparición de cambios importantes en las mejores técnicas disponibles. Sin embargo, la regulación de la Ley en este aspecto resulta, en nuestra opinión, insuficiente, dado que no se prevé qué sucede en el supuesto que la empresa no se adapte a las mejores técnicas disponibles ¿se establecerán medidas correctoras?, ¿se otorgará un plazo de adaptación a aquellas medidas cuyo coste sea soportable por la empresa y que tengan una eficacia probada?, ¿se podría proceder a revocar la autorización ante el incumplimiento de este principio que la empresa está obligada a respetar según el artículo 5.a) de la Ley 3/1998 cuando la normativa sectorial prevé esta medida, a pesar de que se tienen en cuenta los costes económicos?, ¿se podría revocar <sup>20</sup> la licencia que otorgan los Ayuntamientos para el desarrollo de las actividades clasificadas en el Anexo II.2 en base a lo previsto en el artículo 88.1 del Reglamento de la Generalitat de Catalunya de actividades, obras y servicios, entendiendo que estamos ante una ineficacia sobrevenida del título administrativo por incumplimiento de sus condiciones, o será de aplicación esta medida únicamente si lo prevé la normativa sectorial?

## 2.2. El control inicial y el control periódico

El régimen de control se halla regulado en los artículos 42 a 44 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero.

<sup>18</sup> Definidas por el artículo 7 de la Directiva 96/61/CE del Consejo como «el conjunto de requisitos establecidos por la legislación comunitaria que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de éste».

<sup>19</sup> Artículo 22.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero.

<sup>20</sup> Sobre la revocación de las licencias puede consultarse los artículos de Montserrat CUCHILLO FOIX, «Nulidad y revocación de licencias por motivos relacionados con la protección del medio ambiente» en *El Derecho del medio ambiente y la Administración Local* (coord. ESTEVE PARDO). Ed. Civitas, Madrid 1996 y Julio PONCE SOLÉ, «La revocación de llicències en el Reglament d'obres, activitats i serveis» en el libro de *Dret Local* (coord. Tomás FONT LLOVET). Ed. Marcial Pons, Barcelona 1998.

Según la Ley 3/1998, los sistemas de control estarán previstos en la autorización o en la licencia ambiental y su finalidad consiste en garantizar la adecuación de la actividad a la legalidad, así como a las determinaciones específicas de la licencia o autorización. A tal efecto, la Ley 3/1998 prevé como sistema de control, por un lado, los controles <sup>21</sup> inicial y periódicos <sup>22</sup> y, por otro lado, el acceso público a la información ambiental y la existencia de Registros sectoriales.

Por lo que hace referencia al control inicial, éste se lleva a cabo en el momento de la puesta en funcionamiento de la actividad, a la vez que se acredita el cumplimiento del resto de determinaciones administrativas contenidas en la autorización o la licencia, lo que habilitará a su titular para el ejercicio de la actividad y comportará la inscripción de oficio en los registros ambientales.

En cuanto a los controles periódicos, se llevarán a cabo cada 2 años en las actividades sometidas al régimen de autorización (Anexo I), cada 4 años en el caso de las actividades que precisan licencia ambiental y en cuya tramitación es preceptivo el dictamen del órgano competente de la Comunidad Autónoma (Anexo II.1), cada 5 años en el supuesto de las actividades clasificadas en el Anexo II.2 y que necesitan el otorgamiento de la licencia sin que el órgano competente de la Comunidad Autónoma tenga que emitir un dictamen, remitiéndose la Ley al reglamento para que determine el plazo en que deberán efectuarse los controles sobre las actividades sometidas al régimen de comunicación (Anexo III) <sup>23</sup>. Estos plazos tienen carácter supletorio en defecto del que pueda prever la correspondiente autorización, licencia o el reglamento municipal.

Quedan excluidas de estos controles periódicos las actividades acogidas al sistema de ecogestión y ecoauditoria de la Unión Europea <sup>24</sup>, pues-

<sup>21</sup> Según el artículo 82 del Reglamento que desarrolla la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, serán objeto de control todas las determinaciones que fije la licencia o la autorización, específicamente las emisiones, la producción y la gestión de residuos, instalaciones, técnicas y la gestión de los sistemas de depuración y saneamiento, medidas técnicas y sistemas de prevención de riesgo de incendio y accidente, medidas técnicas de ahorro energético, de agua y de materias primas.

<sup>22</sup> El artículo 5.h) del proyecto de Reglamento que desarrolla la Ley 3/1998 prevé un autocontrol ambiental por parte de la propia empresa, bien por iniciativa propia bien en cumplimiento de una obligación legal. Este autocontrol se desarrollará según los métodos, la frecuencia y el procedimiento de evaluación fijados por la legislación aplicable, la autorización o la licencia ambiental.

<sup>23</sup> El artículo 89.1 del Reglamento aprobado por Decreto 136/1999, de 18 de mayo (*DOGC* n.º 2894, de 21-5-1999) prevé un control periódico cada 5 años para las actividades clasificadas en el Anexo III.

<sup>24</sup> El sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental se halla regulado en el Reglamento 1836/93/CE del Consejo, de 29 de junio (SGAM), más conocido como reglamento EMAS (abre-

to que la implantación de este sistema implica un autocontrol voluntario sobre las condiciones medioambientales de la empresa mediante una evaluación ambiental, la elaboración de un programa medioambiental, auditorías, catálogos de objetivos, declaraciones de prioridades e intenciones medioambientales<sup>25</sup>. En definitiva, la Administración tendrá en cuenta la información que las ecoauditorías le facilitan, lo que le permite en unos casos imponer medidas correctoras y, en otros, como prevé la Ley, liberar a las empresas de algunas de sus intervenciones inspectoras y de control<sup>26</sup>.

El control de las actividades clasificadas se encarga a Entidades Colaboradoras de la Administración, cuya acreditación<sup>27</sup> se regulará en una Ley, habilitándose al Gobierno de la Generalitat de Cataluña para fijar el

---

viatura de la denominación inglesa Environmental Management and Audit Scheme). Este sistema es diferente del sistema de normas desarrollado por la ISO (Organización Internacional de Normalización); organización cuya finalidad es facilitar el libre intercambio, la operabilidad de productos, la prestación de servicios entre los Estados y la consecución de acuerdos en el ámbito científico, técnico y económico. Ambos sistemas tienen en común la sumisión voluntaria de las empresas a sus normas, todas ellas de carácter voluntario, consensuado y elaboradas por el sector privado.

<sup>25</sup> Marc TARRÉS VIVES, «Los sujetos privados en la gestión y auditoría medioambiental comunitaria. Su desarrollo en la Umweltauditgesetz alemana», *RAP*, n.º 145 (enero-abril 1998).

<sup>26</sup> «Esta segunda alternativa es desde luego mucho más novedosa y la empuja la corriente de autorregulación que ya se ha destacado y que conlleva, como efecto lógico, una correlativa desregulación o desactivación de la intervención administrativa», José PARDO ESTEVE, *Técnica, riesgo y Derecho...*, ob. cit., p. 110.

<sup>27</sup> Si la regulación de las Entidades Colaboradoras que prevé la Ley siguiera el criterio del Decreto 230/1993, de 6 de septiembre, sobre el ejercicio de las funciones de inspección y control en el ámbito de la protección del medio ambiente, el vínculo jurídico entre la Administración y la Entidad Colaboradora correspondiente se constituirá mediante un sistema de concesión para desarrollar las funciones de inspección, por lo que la Entidad Colaboradora se convertiría en agente delegado de la Administración, cuyos actos están sujetos al control de la Administración y a la fiscalización de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [art. 2 d) de la Ley 29/1999, de 14 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa]. Sin embargo, ésta no parece ser la intención del legislador que en la Disposición Adicional 5.ª de la Ley 3/1998 dispone, expresamente, un sistema de acreditación de las entidades colaboradoras mencionadas.

El Decreto 230/1993, de 6 de septiembre, sobre el ejercicio de las funciones de inspección y control en el ámbito de la protección del medio ambiente (*DOG* n.º 1806, de 8-10-1993), establece, obligatoriamente, la concesión como forma de gestión indirecta de las actividades de inspecciones periódicas reglamentadas de las emisiones de actividades contaminadoras de la atmósfera. En cambio, se opta por acreditar a sociedades participadas o vinculadas a la Administración y las entidades públicas o privadas que desarrollen operaciones de toma de muestras, análisis, verificaciones y otras operaciones dirigidas a identificar y caracterizar residuos, emisiones y efluentes de aguas residuales de cualquier naturaleza, certificar el cumplimiento de las condiciones objetivas fijadas por la normativa sobre concesión de la etiqueta ecológica respecto del ciclo de vida de los productos, verificar las declaraciones mediambientales en el proceso de auditoría ambiental, dictaminar sobre el funcionamiento, el estado, el mantenimiento y los sistemas de autocontrol de las instalaciones de actividades potencialmente contaminadoras y la eficacia de la medida de corrección adoptadas, así como otras actuaciones de inspección y control en general que tenga que realizar el Departamento de Medio Ambiente.

régimen provisional (Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> de la Ley 3/1998), permitiendo que el Ayuntamiento autorice entidades de este tipo para desarrollar actuaciones de control ambiental y expedición de certificaciones respecto de las actividades del Anexo II.2 de la Ley (artículo 88 del Reglamento aprobado por Decreto 136/1999).

En el caso de las actividades que requieren el previo otorgamiento de la autorización o licencia administrativa previo dictamen preceptivo del órgano competente de la Comunidad Autónoma (Anexos I y II.1), el control lo efectuarán siempre las Entidades Colaboradoras y el técnico director del proyecto que expedirá una certificación sobre la adecuación de las instalaciones a las condiciones de la licencia o la autorización ambiental en el momento de su puesta en funcionamiento. En el supuesto de las actividades que requieren una licencia ambiental, sin que sea preceptivo el dictamen del órgano competente de la Comunidad Autónoma (Anexo II.2) o están sujetas al régimen de comunicación (Anexo III), el control se podrá llevar a cabo mediante una Entidad Colaboradora o bien a través del sistema que prevea el reglamento municipal.

La Ley, como veremos más adelante, distingue entre la actividad inspectora y de control, atribuyendo el ejercicio de este último a las Entidades Colaboradoras<sup>28</sup> y reservando a la Administración la potestad inspectora (arts. 46 y 47 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero). Esta atribución no constituye ninguna novedad en materia ambiental donde la colaboración de estas entidades con el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya y la Junta de Saneamiento (actual Agencia Catalana del Agua)<sup>29</sup> se produce desde hace ya algunos años<sup>30</sup>. Como ha

<sup>28</sup> Nuevamente nos encontramos ante un supuesto en que una función administrativa se lleva a cabo en colaboración con un sujeto privado, hecho que implica una «traslación a ámbitos privados de parcelas de responsabilidad en la consecución de finalidades públicas que supone un cambio de cultura administrativa tendente a una desregulación y agilización de procedimientos que, de manera obligada, debería llevar a una unidad de acción de las diferentes Administraciones Públicas nacionales» (Marc TARRÉS VIVES, «Los sujetos privados...», cit., p. 507).

<sup>29</sup> Entidad de Derecho público adscrita al Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya, con personalidad jurídica propia que ajusta su actividad al Derecho privado y al Derecho público en los supuestos que prevé la Ley del Parlamento de Catalunya 19/1991, de 7 de noviembre, de reforma de la Junta de Saneamiento (DOGC n.º 1.520, de 20-11-1991), modificada por la Ley 7/1994, de 18 de mayo, del Parlamento de Catalunya (DOGC n.º 1.907, de 10-6-1994). En la actualidad, esta entidad y la Junta d'Aigües configuran la Agencia Catalana de l'Aigua (arts. 15 y ss. de la Ley 25/1998, de 31 de diciembre. DOGC n.º 2.797, de 31-12-1998).

<sup>30</sup> Orden de 17-8-1993, sobre acreditación y registro de las entidades colaboradoras del Departamento de Medio Ambiente (DOGC n.º 1.809, de 15-10-1993). Decreto 230/1993, de 6 de septiembre, sobre el ejercicio de las funciones de inspección y control en el ámbito de la protección del medio ambiente (DOGC n.º 1.806, de 8-10-1993); Orden de 19-5-1995, que determina las normas, preinscripciones y metodologías en relación con los establecimientos técnicos auxilia-

señalado TARRÉS VIVES, la colaboración de los particulares<sup>31</sup> en determinadas parcelas de funciones públicas «no puede ser desvinculado del proceso de europeización que afecta a nuestro Derecho administrativo»<sup>32</sup>, y entiendo que ello deriva del hecho de que la Administración no puede garantizar el control eficaz de las actividades en materias técnicamente tan complejas como la ambiental, no por falta de especialización del personal a su servicio, sino por una deficiencia de medios materiales, económicos y personales para desarrollar una función que requiere el ejercicio de múltiples tareas (visitar *in situ* los locales correspondientes, tomar muestras, medir emisiones, efectuar análisis, etc...) en gran número de actividades e instalaciones sujetas a control, con un coste demasiado elevado<sup>33</sup>.

Según se ha señalado, la Administración se ve obligada a recurrir a sujetos privados que voluntariamente, a cambio de una compensación económica, desarrollan esta función de control, adoptando una decisión sobre el cumplimiento o incumplimiento de la normativa técnica ambiental que servirá a la Administración para dictar la resolución administrativa correspondiente<sup>34</sup>.

---

res de la Junta de Saneamiento en materia de inspección, vigilancia, control y análisis de calidad de las aguas (DOGC n.º 2.057, de 31-5-1995); Orden de 12-3-1996, por la que se fijan las tarifas que tienen que aplicar las entidades de inspección y control (EIC) concesionarias de la Generalitat en materia de control reglamentario de emisiones en la atmósfera (DOGC n.º 2.187, de 27-3-1996).

<sup>31</sup> «En nuestra doctrina, como es bien notorio, el análisis jurídico del ejercicio de funciones públicas por entes y personas que no forman parte de la Administración Pública ha sido estudiado básicamente desde la perspectiva de la llamada “autoadministración” y también desde la consideración más amplia de la participación de los particulares en las tareas administrativas, si bien la incorporación de particulares a la ejecución de funciones públicas de una manera permanente o profesionalizada va más allá del fenómeno participativo en sentido estricto, que es lo que ha sido objeto de análisis en la mayoría de los trabajos citados. Por otro lado, lo que algunos han denominado “participación funcional” (fórmula participativa que consiste en una actuación de particulares que, desde fuera del aparato administrativo, determina el ejercicio de funciones materialmente públicas que, como tales, auxilian o colaboran en el desarrollo de los trabajos de la Administración), no es del todo equiparable al supuesto al que ahora me refiero, en el que entre los particulares colaboradores y la Administración se entabla una relación estable y permanente, en la que ésta mantiene ciertos poderes de control sobre la acción de aquéllos» Germán FERNÁNDEZ FERRERES, «La infraestructura organizativa para la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, p. 43.

<sup>32</sup> Marc TARRÉS VIVES, «Los sujetos privados...», ob. cit., p. 504.

<sup>33</sup> «Cuando mayor es la especialización y dificultad técnica, mayor es también la distancia a la que se encuentra la Administración con sus medios ordinarios y las dificultades, prácticamente insalvables, para ejercer un control efectivo. (...) José PARDO ESTEVE, *Técnica...*, ob. cit., p. 116.

<sup>34</sup> «Se admite así una relación directa entre complejidad técnica y desplazamiento hacia los agentes privados de las funciones de control en esta materia, todo ello sin olvidar que se está reco-

Como señala GONZÁLEZ VARAS, «el colaborador se presenta como el sujeto, generalmente una empresa movida por el ánimo de lucro, que, de *forma organizada*, realiza en conjunción con los poderes públicos una función propia de éstos. Los colaboradores son grupos de apoyo de la Administración (*lean administration*) y se explican ante la necesidad de descargar a la Administración de funciones auxiliares, o para lograr la realización más eficaz, mejor o más barata de una determinada función de los poderes públicos. A diferencia de los modos tradicionales de colaboración, ésta no se hace de manera esporádica sino estable, voluntaria y organizada (ni tampoco forzosa sino voluntariamente)»<sup>35</sup>. Es decir, nos encontramos ante unas entidades privadas que, con ánimo de lucro, desarrollan voluntariamente la función administrativa de control y que, a su vez, se hallan sujetas a controles administrativos<sup>36</sup>.

El ejercicio de estas funciones públicas por parte de las entidades colaboradoras plantea diversos interrogantes: ¿cuál es el valor de las actas inspectoras que levantan sus trabajadores?<sup>37</sup>, ¿qué responsabilidad tienen estas entidades ante la comisión de una infracción por parte de una empresa que confió en el resultado favorable de las pruebas, mediciones y analíticas efectuadas por la entidad colaboradora?, ¿cómo se distribuye la responsabilidad entre los sujetos que desarrollan la función de control por los daños causados al medio ambiente?

La respuesta a tales preguntas variará en función del vínculo jurídico que una a la Administración y al particular. El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 17 de octubre de 1997, calificó la inspección técnica de

---

nociendo un inequívoco origen y legitimación inicial de carácter público, puesto que los agentes privados a los que se alude son presentados y englobados en la no muy precisa categoría de «entidades colaboradoras» de la Administración» (José ESTEVE PARDO, *Técnica, riesgo y Derecho...*, ob. cit., p. 116).

<sup>35</sup> Santiago GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ, «El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 94, 1997 (abril-junio), p. 216.

<sup>36</sup> GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ, «El desarrollo...», ob. cit., p. 214. En este sentido, los artículos 2.2 y 8 del Decreto 230/1993, de 6 de septiembre, sobre el ejercicio de las funciones de inspección y control en el ámbito de la protección del medio ambiente (*DOG* n.º 1.806, de 8-10-1993), establecen que las funciones encomendadas a las entidades públicas o privadas acreditadas pueden ser, en todo momento, verificadas por el Departamento de Medio Ambiente, al que se le atribuye la obligación de inspeccionar periódicamente las actuaciones de estas entidades colaboradoras.

<sup>37</sup> El valor de dichas actas es el de una denuncia, escrito mediante el cual la Entidad Colaboradora pone en conocimiento de la Administración unos hechos, sin que ello tenga valor probatorio, puesto que no estamos ante un documento público si no está redactado por un funcionario público (art. 1.216 Cc y 596 LEC) con las debidas formalidades o solemnidades (STC 76/1990, de 26 de abril).

vehículos<sup>38</sup> como una función pública que ejecutan los particulares, lo que ha llevado a ESTEVE PARDO a señalar que «para el Tribunal Supremo

---

La Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero, no les atribuye expresamente ningún tipo de valor, a diferencia de lo que ocurre con los resultados de las actuaciones inspectoras que el párrafo primero del artículo 46 reserva al personal de la Administración de la Generalitat o de los Entes Locales debidamente habilitados y a los que el artículo 46.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero, atribuye una presunción de veracidad *iuris tantum*.

Por lo tanto, si se quiere dar un valor probatorio a los hechos que constan en el documento redactado por el personal de las Entidades Colaboradoras se tendrá que solicitar la práctica de la prueba testifical del trabajador que levantó el acta para que se afirme y ratifique en su contenido.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de abril, efectuó un pormenorizado análisis del valor probatorio de las actas de inspección, destacando en el fundamento jurídico séptimo: «... La presunción de legalidad que adorna a este último no implica en modo alguno el desplazamiento de la carga de la prueba que, tratándose de infracción y sanción administrativa, ha de corresponder a la Administración, sino que simplemente comporta la carga de recurrir en sede judicial aquella resolución sancionadora, pudiendo obviamente basarse la impugnación en la falta de prueba de los hechos imputados o de la culpabilidad necesaria que justifique la imposición de la sanción. En tal sentido, la intervención de funcionario público no significa que las actas gocen, en cuanto tales hechos, de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia. En vía judicial, las actas de la Inspección de Tributos incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el juez del contencioso forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas. Ello no quita, sin embargo, que, en orden a la veracidad o certeza de los hechos sancionados, el órgano judicial habrá de ponderar el contenido de las diligencias y actas de la Inspección de los Tributos teniendo en cuenta que tales actuaciones administrativas, formalizadas en el oportuno expediente, no tienen la consideración de simple denuncia, sino que, como ha quedado dicho, son susceptibles de valorarse como prueba en la vía judicial contencioso-administrativa, pudiendo servir para destruir la presunción de inocencia sin necesidad de reiterar en dicha vía la actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo».

<sup>38</sup> «Garantizar la seguridad ciudadana en todos sus aspectos es misión que corresponde al poder público. Uno de estos aspectos es la seguridad vial, que hoy en día constituye una de las máximas preocupaciones de todos los países, dado el alto porcentaje de siniestralidad que proporciona. A la Administración corresponde establecer las medidas para que la circulación por calles y carreteras se realice en condiciones adecuadas. Una de estas condiciones es sin duda la de que los vehículos que las transiten se encuentren en correcto funcionamiento, pues sus deficiencias mecánicas o estructurales pueden incidir, y de hecho inciden, en la producción de accidentes, con las consiguientes secuelas que ello comporta. La inspección técnica de vehículos, en cuanto que es un medio para lograr aquella finalidad, participa de la naturaleza de función pública y corresponde ejercerla al Estado —en sentido amplio— por razón de su soberanía. No se trata de una actividad de servicio público dirigida a proporcionar prestaciones a los ciudadanos, ya sean asistenciales o económicas, sino de una función pública soberana.

Si bien, tradicionalmente, estas funciones, a diferencia de los servicios públicos, se ejercían por la Administración, lo cierto es, como se ha preocupado de poner de manifiesto la doctrina, que el orden público se encuentra en proceso de privatización ante la impotencia de aquella para una gestión eficaz de las funciones soberanas, acudiendo con frecuencia a la colaboración de la empresa privada (...) Ahora bien, cuando el poder público acude a la empresa privada para pedir su colaboración en el ejercicio de una función pública, surge entre ellas un vínculo, cuya naturaleza está muy próxima a una relación contractual. Podría incluirse en los denominados convenios de colaboración a los que se refiere el artículo 2.7 de la Ley de Contratos del Estado, que se regularán por sus normas pe-

no estamos ante un servicio público y por tanto no puede ser la fórmula concesional la que permita y explique el ejercicio por particulares de estas funciones públicas», observando a continuación que el Tribunal Supremo no «acaba señalando una fórmula precisa, sino una genérica cobertura contractual que tampoco se afirma inequívocamente»<sup>39</sup>.

El artículo 81 del Reglamento introduce junto a esta modalidad de control externo efectuada por las Entidades Colaboradoras, un autocontrol interno que desarrolla la propia empresa que no verificará la Administración sino una de las Entidades Colaboradoras acreditadas<sup>40</sup>, circunstancia que nos pone de relieve el grado de confianza que la Administración deposita tanto en los resultados que obtienen estas entidades como en el acuerdo que éstas firman con cada una de las empresas controladas. La práctica habitual es que se lleven a cabo ambos tipos de control, interno y externo, por lo que generalmente estaremos en presencia de lo que el Reglamento denomina un control mixto [art. 81.1.c) del Reglamento].

Por lo que respecta a las actividades legalizadas y existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley, la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> del Reglamento prevé el inicio de los controles periódicos en función de dos elementos: la antigüedad del título administrativo y el tiempo transcurrido desde el último control ambiental efectuado en cumplimiento de la normativa sectorial.

### **2.3. Otros sistemas de control: el derecho al acceso público a la información sobre el Medio Ambiente, la información medioambiental y los registros**

El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente se halla regulado en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, siendo aplicable

---

culiars, y supletoriament per la de los contratos de la Administración, siéndoles aplicables, en todo caso, los principios de dicha contratación. La conjunción de su naturaleza de función pública con los principios que rigen la contratación administrativa permite que la Administración pueda regular por normas reglamentarias su organización variando el sistema existente, estableciendo el tiempo de duración de ejercicio de la actividad, y las consecuencias que el incumplimiento o mal cumplimiento de las obligaciones recíprocas producen, dada la sujeción especial en que se encuentra la empresa ejerciente; al margen, en su caso, de los hipotéticos perjuicios resarcibles que de ellos deriven, al verse restringida la actividad a un tiempo y espacio determinado» (Sentencia del Tribunal Supremo de 17-10-1997, Ar. 7439).

<sup>39</sup> J. PARDO ESTEVE, *Técnica, riesgo y Derecho...*, ob. cit., pp. 144-145.

<sup>40</sup> Como señala ESTEVE PARDO en este caso: «... la Administración otorga *a priori* un reconocimiento a los controles probados hasta el punto de desplazar a los suyos propios» (José ESTEVE PARDO, *Técnica...*, ob. cit., p. 127).

supletoriamente el artículo 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El artículo 47 de la ley del Parlamento de Cataluña 3/1998 permite que los resultados de las inspecciones estén a disposición del público, sin más limitaciones que las establecidas sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente y el resto de normativa que sea aplicable.

El artículo 3.1 de la Ley 38/1995, que no tiene carácter básico, establece los supuestos en que la Administración puede denegar la información sobre el medio ambiente; concretamente puede impedirse el acceso cuando el ejercicio del derecho afecte a expedientes sancionadores <sup>41</sup>, procedimientos judiciales, diligencias o actuaciones previas o de carácter preliminar [art. 3.e) de la Ley 38/1995]; de forma que, como ha puesto de manifiesto CERRILLO MARTÍNEZ <sup>42</sup>, podría interpretarse que la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998 permite el acceso a la documentación en la que consten los resultados preliminares de las investigaciones y que, en su caso, impliquen el inicio del procedimiento administrativo sancionador, puesto que el artículo 3.1 de la Ley 38/1995 no tiene carácter básico.

Entre los límites al derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente destaca la denegación del acceso a los documentos relativos a materias protegidas por el secreto industrial o comercial [art.3.c) de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, y 37.d) LRJPAC]. La existencia de este límite pretende evitar que un tercero vulnere el secreto comercial, industrial o intelectual si tiene acceso a expedientes en los que obran datos y procesos de producción de las empresas que han sido facilitados a las Entidades Colaboradoras o a la Administración en el ejercicio de la potestad de control o de inspección.

<sup>41</sup> El artículo 37.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, también deniega el derecho al acceso a los expedientes sancionadores.

<sup>42</sup> Agustín CERRILLO MARTÍNEZ, «El Dret d'accés a la informació en matèria de Medi Ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de Medi Ambient», en *Autonomies*, n.º 24, febrero de 1999, p. 144: «Malgrat això, mentre que l'art. 3.1 de la Llei 38/1995 no té caràcter bàsic, considerem que la llei catalana està permetent l'accés a aquella documentació en la qual es plasmin els resultats de les investigacions que en el seu cas suposaran l'inici d'un procediment administratiu sancionador respecte al qual no es podrà accedir» («A pesar de esto, mientras que el artículo 3.1 de la Ley 38/1995 no tiene carácter básico, consideramos que la ley catalana permite el acceso a aquella documentación en la que se plasmen los resultados de las investigaciones que en su caso supondrán el inicio de un procedimiento administrativo sancionador respecto del cual no se podrá acceder»). La traducción es nuestra).

Según GÓMEZ SEGADE <sup>43</sup>, una información puede afectar al secreto comercial, industrial o intelectual cuando tenga carácter reservado u oculto proporcionando una ventaja de competitividad a la empresa, quedando manifiesta la voluntad del titular de aislar y mantener la información secreta.

También constituye un medio de control la información ambiental que obra en poder de la Administración de la Generalitat de Catalunya (calidad de los recursos naturales y condiciones del medio ambiente, objetivos y normas de calidad sobre el medio ambiente, niveles máximos de inmisión fijados legalmente, fuentes de emisión, niveles de emisión, prescripciones técnicas y mejores técnicas disponibles). Esta información se introducirá en la base de datos que determina el artículo 9 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero, elaborada con la participación de los Entes Locales que tienen libre acceso y cuya regulación desarrollará un reglamento.

Igualmente, constituyen un importante sistema de control los diversos Registros que establece la normativa sectorial y que contienen una gran cantidad de información necesaria para determinar y controlar el cumplimiento de las condiciones de la autorización o licencia ambiental, la calidad del medio ambiente y el respeto de los límites a la contaminación que establecen las disposiciones sectoriales en los diferentes medios físicos: agua, atmósfera y suelo <sup>44</sup>.

#### 2.4. La revisión del título administrativo

Los artículos 37 y 38 de la Ley regulan la revisión de las autorizaciones y licencias ambientales. La Ley impone una revisión periódica cada 8 años, que se llevará a cabo a instancia de parte facultando a la Administración para que, de oficio, efectúe revisiones periódicas cuando concorra alguno de los supuestos enumerados en el párrafo 2 del artículo 37:

---

<sup>43</sup> Antonio GÓMEZ SEGADE, *El secreto industrial (KNOW-How). Concepto y protección*, Madrid, Ed. Tecnos, 1974, y José Antonio GÓMEZ SEGADE, «Secreto industrial», en AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, Ed. Civitas, Madrid, 1995 (citado en Agustín CERRILLO MARTÍNEZ, en «El Dret d'accés...», ob. cit., p. 146).

<sup>44</sup> Entre las disposiciones que crean registros encontramos los artículos 13.3 y 23 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos o el artículo 28 del Decreto Legislativo catalán 2/1991, de 26 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido en materia de residuos industriales.

— si la contaminación que produce la actividad determina que sea conveniente revisar los valores límites de emisión fijados por la autorización o la licencia o incluir otros nuevos;

— si se produce una variación importante del medio receptor de las condiciones que presentaba en el momento del otorgamiento del título administrativo;

— si se producen cambios importantes en las mejores técnicas disponibles, declaradas válidas por la Unión Europea y que hacen posible la reducción efectiva de las emisiones sin costes excesivos;

— si la seguridad del funcionamiento del proceso o la actividad hacen preciso utilizar otras tecnologías;

— si lo exige la legislación ambiental aplicable;

— si lo exige la legislación sectorial aplicable en materia de prevención de incendios, accidentes graves y de protección de la salud.

La Ley señala, expresamente, que las revisiones no dan lugar a ningún derecho a indemnización, tanto si se modifican los valores límites de emisión como las condiciones específicas de la autorización o la licencia o se añaden nuevas. En este último supuesto los artículos 69.4 y 72.4 del Reglamento prevén que la Administración otorgue al particular un plazo para adaptar la actividad a las nuevas prescripciones.

### **3. LA INSPECCIÓN EN LA LEY DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 3/1998, DE 27 DE FEBRERO** <sup>45</sup>

La Ley del Parlamento de Cataluña distingue entre el control que efectúan las Entidades Colaboradoras de la Administración y la potestad de inspección, atribuyendo y reservando el ejercicio de esta última función al personal de la Administración de la Generalitat o de los entes locales debidamente habilitados (art. 46.1 de la Ley 3/1998).

---

<sup>45</sup> Sobre la función inspectora pueden consultarse las monografías de Alfonso MONTERO SAENZ y Mariano CUESTA RODRÍGUEZ, *Procedimiento en la inspección tributaria*, Editorial de derechos reunidos, Madrid, 1990 (2.º ed.); Ana M.ª JUAN LOZANO, *La inspección de Hacienda ante la Constitución*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1993; AA.VV., *La inspección de consumo en el contexto de la actuación administrativa*, Ed. Eusko Jaurlaritza, Vitoria, 1992.

La diferencia de significado entre uno y otro término es escasa. Así, el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define el control como «1. Inspección, fiscalización intervención. 2. Dominio, mando preponderancia», mientras que la inspección es definida como «1. Acción y efecto de inspeccionar <sup>46</sup>. 2. Cargo y cuidado de velar sobre una cosa». Es posible que mediante esta distinción la Ley del Parlamento de Cataluña quiera subrayar la función de *control permanente* —ni periódica ni inicial— que tiene la Administración pública sobre las actividades que se hallan incluidas en cualquiera de los anexos de la Ley <sup>47</sup>.

La actividad inspectora consiste en comprobar y constatar que se han cumplido tanto las prescripciones formales como los límites establecidos para la emisiones y vertidos de sustancias contaminantes, que se ha producido una adecuación de la empresa a las mejores técnicas disponibles y que las instalaciones reúnen las condiciones para garantizar la seguridad y la salud de las personas y proteger el medio ambiente.

El resultado del ejercicio de esta función comportará beneficios sociales y económicos, como apunta BERMEJO VERA, cuando «se conjugan armónicamente principios tales como agilidad en la acción, confianza en la actuación de los técnicos competentes y estricta fiabilidad de los mecanismos de supervisión y control» <sup>48</sup>; principios al que podríamos añadir el de coordinación entre la distintas Administraciones Públicas <sup>49</sup>.

<sup>46</sup> El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define la acción de inspeccionar como «1. Examinar. 2. Reconocer atentamente una cosa».

<sup>47</sup> El artículo 67 del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, sobre el ambiente atmosférico, define la inspección como «todo acto de comprobar las emisiones de contaminantes a la atmósfera y su incidencia sobre el medio ambiente; la eficacia, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones correctoras implantadas por la empresa para mejorar la calidad de las emisiones; y el correcto diseño, montaje y uso de las instalaciones de fabricación que pudieran tener incidencias sobre el medio ambiente. 2. También se incluye dentro del concepto de inspección todo acto de comprobar cuantos extremos técnicos o administrativos condicionen la autorización de funcionamiento de una instalación a los efectos de emisión de contaminantes a la atmósfera».

<sup>48</sup> JOSÉ BERMEJO VERA, «La Administración inspectora» en *Revista de Administración Pública*, n.º 147 (septiembre-diciembre 1998), p. 39.

<sup>49</sup> El artículo 46.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998 señala que la actividad inspectora de la Administración ambiental de la Generalitat tiene que llevarse a cabo de manera coordinada.

«Por su parte, las disposiciones del artículo 43 bis LDIEC en cuestión se limitan a facultar a las autoridades estatales a controlar e inspeccionar a las entidades de crédito. No definen el ámbito que alcanzan las potestades estatales, que lógicamente ha de entenderse limitado por el orden constitucional de competencias, ya que en esta concreta materia las funciones de vigilancia, inspección y control no pueden separarse de las competencias substantivas de ordenación del crédito a las que sirven. Lo cual no impide un elevado grado de colaboración entre las Administraciones con competencias coincidentes que, como antes hemos recordado, es consustancial con el Estado complejo

La Ley del Parlamento de Cataluña y el Reglamento que la desarrolla adolecen de una escasa regulación del ejercicio de la actividad inspectora —únicamente se le dedica un artículo— y vuelven a resquebrajar el enfoque integrado del control y la prevención de la contaminación en el que tanto se insiste en el preámbulo, cuando en la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> se establece que el régimen de inspección regulado en la Ley 3/1998 se aplicará sin perjuicio del establecido en la normativa sectorial. Es decir, el enfoque sectorial de la inspección persiste y, por lo tanto, la inspección destinada a verificar el cumplimiento de las exigencias establecidas en la Ley 3/1998 coexistirá con las diversas inspecciones que se practiquen al amparo de la normativa sectorial en materia de medio ambiente, seguridad y salud de las personas.

El ejercicio de la potestad inspectora, ya sea de oficio ya sea por denuncia de un particular, no se halla delimitado en la Ley, pero se le pueden establecer algunos límites: no se puede ejercitar por motivos de oportunidad; deben someterse al control que se deriva de la potestad de inspección las personas titulares de las actividades clasificadas en alguno de los 3 anexos que prevé la Ley y los sujetos obligados al cumplimiento de la normativa sectorial en materia de medio ambiente; tienen que desarrollarla agentes debidamente autorizados con obligación de guardar secreto, puesto que la confidencialidad es una de las garantías del sujeto inspeccionado; respetará los derechos de los sujetos sometidos a inspección; se tienen que limitar a comprobar el cumplimiento de los requisitos formales y procedimentales que exige la Ley, las condiciones establecidas en el título administrativo correspondiente y el ejercicio de la actividad dentro de los límites de emisiones y vertidos que la normativa sectorial impone <sup>50</sup>.

Por lo que respecta al procedimiento, la Ley del Parlamento de Cataluña, al igual que ocurre con la normativa sectorial, no recoge ningún procedimiento específico; en consecuencia, nos tendremos que remitir al regulado en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

---

que instaura la Constitución, y que se ve facilitada porque los hechos detectados por un inspector pueden ser válidamente constatados y denunciados ante cualquiera de las Administraciones, a resultas de cuál de ellas resulte ser la competente para sancionar las conductas descubiertas (SSTC 113/1993, *RTC* 1983, 113, fundamento jurídico 2.º, y 249/1988 (*RTC* 1988, 249, fundamento jurídico 5.º) (STC 96/1996, de 30 de mayo, fundamento jurídico n.º 26).»

<sup>50</sup> En este sentido, el artículo 91 del Decreto 136/1999, por el cual se aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley, enumera un conjunto de deberes y derechos del sujeto inspeccionado. Entre los primeros encontramos el estar presente en todas las actuaciones y firmar el acta correspondiente efectuando las alegaciones que considere oportunas, recibir una muestra gemela, ser informado de las características técnicas del muestreo y ser advertido de las apreciaciones de riesgo ambiental o incumplimiento de formas que se haya podido detectar al efectuarse el control.

del Procedimiento Administrativo Común, teniendo en cuenta las especificidades de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, sobre organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña <sup>51</sup>.

Formalmente los resultados de la inspección se materializarán en un acta <sup>52</sup>, extendida con las debidas formalidades <sup>53</sup>, que servirá de antecedente y gozará de un valor probatorio y una presunción de certeza *iuris tantum* respecto de los hechos y resultados que refleje el inspector, sin perjuicio de que puedan ser desvirtuados por la pruebas que aporte el sujeto interesado <sup>54</sup>.

La Ley no prevé la adopción de medidas cautelares, que podrán adoptarse al amparo del artículo 72 LRJPAC durante el ejercicio de la inspección, cuando las actividades e instalaciones inspeccionadas puedan comportar riesgos para la salud o la seguridad de las personas y para el medio ambiente, siempre y cuando no se causen perjuicios de imposible o difícil reparación a los interesados ni se vulneren derechos.

Frente a estos límites, el artículo 46.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña positiviza dos obligaciones de los titulares de los establecimientos que vienen siendo características en la normativa que recoge el ejercicio de la potestad inspectora. Nos estamos refiriendo al deber de prestar la asistencia necesaria al personal de la Administración debidamente acreditado y a facilitarle el desarrollo de sus tareas de inspección, tipificando como infracción grave el hecho de impedir, retardar u obstaculizar los actos de la inspección realizada por las autoridades competentes <sup>55</sup>. Ahora

<sup>51</sup> DOGC n.º 1.234, de 22 de diciembre de 1989.

<sup>52</sup> Sobre el tema del valor de las actas inspectoras puede consultarse la monografía de Vicenç AGUADO CUDOLA, *La presumpció de certaesa com a prova de les infraccions administratives*, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1992.

<sup>53</sup> El acta inspectora para que tenga valor probatorio tiene que ser extendida por funcionario público que tenga la condición de autoridad o agente de la autoridad (STS de 13-12-1988), garantizando, de esta manera, la imparcialidad, la objetividad y la especialidad de quien extiende el acta y se formalizarán en documento público, dejando constancia de los funcionarios que han participado en la elaboración del documento cuyo contenido está recogido en el artículo 93 del Reglamento que desarrolla la Ley, aprobado por Decreto 136/1999, de 18 de mayo (identificación de la empresa, identificación del establecimiento, referencia a la autorización o licencia, identificación del último control realizado, detalle de los aparatos de medida y análisis, descripción de las actuaciones efectuadas y de las modificaciones que se observen en las instalaciones, incidencias, duración de la actuación y firma de los asistentes).

<sup>54</sup> Artículo 46.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero. Artículos 83 y 87 del Decreto 136/1999, por el cual se aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley.

<sup>55</sup> Artículo 49.f) de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero.

bien, esta obligación la ha delimitado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea <sup>56</sup> al consagrar el principio, según el cual no se puede obligar a una empresa a dar respuestas mediante las cuales ésta se viera en la obligación de admitir, en la fase de inspección, la existencia de una infracción cuya prueba incumbe a la Administración <sup>57</sup>.

El legislador catalán es sensible a la falta de medios personales y materiales que se detecta en algunos entes locales, así como a la dificultad que plantea el cumplimiento de la cláusula de incorporación de las mejores técnicas disponibles. Por ello, la Disposición Adicional 4.<sup>a</sup> opta por una doble vía y prevé que la inspección y el control de las actividades comprendidas en los Anexos II y III —sujetas a la obtención de una licencia o al régimen de comunicación previa— puedan ejercitarlas Administraciones técnicamente más capacitadas, como el Consell Comarcal <sup>58</sup> o, subsidiariamente, la Generalitat de Cataluña, a petición de las Corporaciones Locales.

---

<sup>56</sup> STJCEE de fecha 18-10-1989, asunto n.º 27/1988 *Solvay & CIE c/ la Comisión de las Comunidades Europeas* y STJCEE de fecha 18-10-1989, asunto n.º 374/1987 *Orkem SA ante CDF Chimie SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*.

<sup>57</sup> «33. A este respecto, este Tribunal de Justicia ha declarado recientemente, en la Sentencia de 21 de septiembre de 1989 (*Hoechst contra Comisión*, asuntos acumulados 46/87 y 227/88, *Rec.* 1989, p. 2859, apartado 15), que si bien es cierto que el derecho de defensa debe ser respetado en los procedimientos administrativos que pueden dar lugar a una sanción, ha de evitarse, al mismo tiempo, que el mencionado derecho quede irremediabilmente dañado en los procedimientos de investigación previa, que puedan tener un carácter determinante para la constitución de pruebas del carácter ilegal de conductas de las empresas susceptibles de generar la responsabilidad de éstas. Por consiguiente, si bien algunas manifestaciones del derecho de defensa afectan únicamente a los procedimientos contradictorios que siguen a una comunicación de los cargos imputados, otras deben ser respetadas ya en la fase de investigación previa.

34. Por consiguiente, aunque para preservar la eficacia de los apartados 2 y 5 del artículo 11 del Reglamento n.º 17 la Comisión tenga la potestad de obligar a la empresa a que facilite toda la información necesaria relacionada con hechos de los que pueda tener conocimiento y a que le presente, si fuera preciso, los documentos correspondientes que obren en su poder, incluso si los mismos pueden servir para probar contra ella o contra cualquier otra empresa la existencia de una conducta contraria a la competencia, la referida institución no puede, mediante una decisión de solicitud de información, vulnerar el derecho de defensa reconocido a la empresa.

35. Así pues, la Comisión no puede imponer a la empresa la obligación de dar respuestas que impliquen admitir la existencia de una infracción cuya prueba incumbe a la Comisión.»

<sup>58</sup> El Consell Comarcal es el órgano de gobierno y gestión de la Comarca, entidad local de carácter territorial formada por la agrupación de municipios contiguos, con personalidad jurídica propia, capacidad plena y autonomía para el cumplimiento de sus fines (art. 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, *DOGC* n.º 38, de 31 de diciembre, y *BOE* n.º 306, de 22 de diciembre; arts. 3 y 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña, *DOGC* n.º 826, de 8 abril de 1987).

El ejercicio de la función inspectora así como la actividad de control por parte de las Entidades Colaboradoras pueden derivar en el ejercicio de la potestad sancionadora, algunos de cuyos principios pasamos a analizar, en caso de que se detecte un incumplimiento por parte del sujeto inspeccionado <sup>59</sup>.

#### **4. EL RÉGIMEN SANCIONADOR EN LA LEY DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 3/1998, DE 27 DE FEBRERO**

La Ley dedica el capítulo II del título III al régimen sancionador aplicable a la comisión de las infracciones que se tipifican en la Ley (muy graves, graves y leves), todas ellas de carácter formal o procedimental. Esta regulación rompe, nuevamente, el enfoque integrado que inspira la normativa europea y la propia Ley del Parlamento de Cataluña. En efecto, tanto el artículo 56 como la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley del Parlamento de Cataluña señalan expresamente que la vulneración de las condiciones impuestas en la autorización ambiental, en la licencia ambiental o directamente por la normativa aplicable se sancionarán de acuerdo con lo que disponga la legislación sectorial.

Ello no deja de suponer un problema a nivel organizativo, puesto que son diversos los órganos y entes que tienen atribuida la potestad sancionadora en materia de medio ambiente en la Comunidad Autónoma catalana, dependiendo del medio en que se produzca la actuación sancionada y del tipo de contaminación <sup>60</sup>. En este sentido, el artículo 98 del Regla-

<sup>59</sup> Se suscita en este caso el interrogante de si la Entidad Colaboradora debe o no expedir los certificados técnicos que acompañan la documentación que se aporta con la comunicación del ejercicio de las actividades del Anexo III o si puede negarse a emitir los informes realizados poniendo de manifiesto los resultados negativos del control, o negarse a validar las declaraciones mediambientales, o a certificar el incumplimiento de las condiciones de la normativa sobre la etiqueta ecológica y el ciclo de los productos.

Creemos que la Entidad Colaboradora tiene que desarrollar sus funciones y, por tanto, expedir la certificación negativa y emitir los informes aunque los resultados sean desfavorables, puesto que las tareas que tiene asignadas no dejan de ser funciones públicas cuyo ejercicio concreto ha sido atribuido a unas entidades concretas, que han acreditado un conjunto de requisitos y sobre las cuales la Administración ha depositado la confianza para desarrollar correctamente una función de inspección y control cuyo objetivo es garantizar la salud de las personas y conservar el medio ambiente evitando la contaminación.

<sup>60</sup> Delegados Territoriales del Departamento de Medio Ambiente, el Conseller de Medio Ambiente y el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma catalana, si se vulnera la normativa sobre la protección del ambiente atmosférico; la Junta de Aguas, en la actualidad la Agencia Catalana del Agua (*DOGC* n.º 2.997, de 31-12-1998), en el supuesto de incumplimiento de la normativa en ma-

mento que desarrolla la Ley <sup>61</sup> prevé la acumulación de los expedientes sancionadores cuando exista una presunta infracción de la ley y de la normativa sectorial atribuyendo, en este caso, la resolución del expediente a los órganos que tienen atribuida la potestad sancionadora de conformidad con la normativa sectorial <sup>62</sup>, sin especificar cuál será el órgano competente para resolver si son varias las disposiciones sectoriales aplicadas al hecho concreto y diferentes órganos los que tienen atribuida la potestad sancionadora.

El artículo 55 de la Ley del Parlamento de Cataluña atribuye la potestad sancionadora a la Administración de la Generalitat y a los entes locales, permitiendo en este último caso la delegación <sup>63</sup>. El Reglamento que desarrolla la Ley atribuye esta potestad entre una y otra Administración según la infracción que se comete. Este poder se otorga en exclusiva a los órganos de la Administración autonómica —Consejero de Medio Ambiente, Director General de Calidad Ambiental y Delegados Territoriales de Medio Ambiente— respecto de un conjunto tasado de acciones u omisiones —muy graves, graves o leves— que afectan a la autorización ambiental o al ejercicio de las funciones que la Ley atribuye a la Administración autonómica; mientras que a los Entes Locales les autoriza a sancionar el resto de conductas no atribuidas en exclusiva a la Comunidad Autónoma. El Reglamento resuelve el problema en los supuestos de infracciones relativas a las actividades enumeradas en el Anexo II.1, es decir, aquellas que requieren el otorgamiento de la licencia con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, atribuyendo a ambas Administraciones el ejercicio de la potestad sancionadora con la obligación de comunicar la incoación del expediente para evitar incurrir en el *bis in idem* y coordinar las diversas actuaciones (art. 103 CE).

La Ley únicamente tipifica como sanción la multa por un importe máximo de 15.000.000 de ptas. y mínimo de 1.000.000 de ptas. <sup>64</sup>, a diferen-

---

teria de aguas en las cuencas que discurren en el interior de la Comunidad Autónoma, pues, en caso contrario, la competencia la tiene atribuida la Confederación Hidrográfica; la Junta de Residuos, en los supuestos de incumplimiento en materia de residuos.

<sup>61</sup> Decreto 136/1990, de 18 de mayo (DOGC n.º 2.894 de 21-5-1999).

<sup>62</sup> Decreto 136/1999, de 18 de mayo (DOGC n.º 2.894, de 21-5-1999).

<sup>63</sup> Hasta la reciente modificación del artículo 127 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a través de la Ley 4/1999, de 14 de enero, la potestad sancionadora era indelegable. No obstante, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 10-11-1998 (Ar. 9.465), había admitido su delegación en el ámbito local.

<sup>64</sup> El importe de la multa se fijará teniendo en cuenta los criterios de proporcionalidad que prevé el artículo 54 de la Ley 3/1998 del Parlamento de Cataluña: el beneficio derivado de la actividad in-

cia del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, cuyo artículo 38 preveía también la retirada temporal y definitiva de la licencia con la clausura temporal de la actividad. Sin embargo, la Ley habilita a la Administración Local para clausurar la actividad clasificada en el anexo III —régimen de comunicación— si no se dispone de la licencia urbanística, no se comunica el inicio de la actividad o dicha comunicación no va acompañada de documentación exigida por el Reglamento. Ello puede suponer una vulneración del principio de tipicidad respecto de las sanciones si tenemos en cuenta que la Ley no tipifica dicha medida como una sanción, a pesar de que se tipifica la conducta que origina su imposición entre las infracciones graves y leves previstas por el artículo 49.2.b) y 3.b) de la Ley. Sin embargo, al amparo de la remisión a la legislación sancionadora sectorial que efectúa la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley, entendemos que podría adoptarse una medida de revocación, clausura o retirada de la licencia o autorización, siempre que las disposiciones sectoriales las contemplen y, en cualquier caso, la revocación irá precedida del previo trámite de audiencia al perjudicado <sup>65</sup>.

En cuanto al régimen sancionador que prevé la Ley nos centraremos en los cuatro puntos que considero los más interesantes, dado que escapa del objeto de este estudio efectuar un pormenorizado análisis de los principios que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora y del procedimiento administrativo sancionador que vendrá determinado, a falta de procedimiento específico, por el procedimiento sancionador de aplicación en los ámbitos de competencia de la Generalitat de Cataluña <sup>66</sup>.

### a) La prescripción

La Ley no prevé plazos específicos para la prescripción de las infracciones por lo que aplicaremos, supletoriamente, los plazos del artículo

---

fractora, la intencionalidad de la persona infractora, el grado de participación en el hecho y la capacidad económica del infractor.

<sup>65</sup> En este sentido, es reiterada la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, la Sentencia de 3-12-1973 (Ar. 4.995) señala: «al no haber existido un control positivo previo de la Administración sobre la actividad que se trata, basta para decretar la clausura con que se haya dado audiencia al interesado —salvo en casos de existencia de peligro— y que se haya respetado el principio de proporcionalidad que establece el artículo 6.2 RSCL».

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 88.4 del Reglamento de actividades obras y servicios de la Comunidad Autónoma catalana, aprobado por Decreto 179/1995, de 13 de junio.

<sup>66</sup> Decreto 278/1993, de 9 de noviembre.

lo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: 3 años, 2 años y 1 año para las sanciones y 3 años, 2 años y 6 meses para las infracciones, según sean muy graves, graves y leves.

En materia medioambiental ha planteado problemas el inicio del cómputo de la prescripción en las denominadas infracciones continuadas <sup>67</sup>, señalando la jurisprudencia <sup>68</sup> que el *dies a quo* es aquel en que finaliza el procedimiento complejo que se prolonga en el tiempo mediante operaciones o fases diferentes».

En cuanto a la interrupción del plazo de prescripción éste se interrumpe por actuaciones del particular o de la Administración que tengan una proyección externa y sean conocidos finalmente por el particular, aunque, según un criterio jurisprudencial, no hayan podido ser notificados <sup>69</sup>; siendo contradictoria la postura por lo que respecta a determinar si las diligencias previas o la información reservada interrumpe o no la prescripción de la infracción <sup>70</sup>.

## b) El *non bis in idem*

El artículo 56 de la Ley 3/1998, así como la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley pueden plantear algunos problemas en lo que concierne a la aplicación del principio del *non bis in idem* <sup>71</sup>, tanto en su vertiente material (art. 133 LRJPAC) como procesal (art. 137.2 LRJPAC) <sup>72</sup>.

<sup>67</sup> Estaremos ante una infracción continuada cuando exista una pluralidad de acciones u omisiones que implique la infracción del mismo o similar precepto y que se hallen conectadas temporalmente en un fracción de tiempo. Ej.: vertido de residuos contaminados en semanas sucesivas varias veces.

<sup>68</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 19-10-1981 (Ar. 4.490), 6-4-1993 (Ar. 2.672).

<sup>69</sup> STS de 10-10-1989 (Ar. 7.347).

<sup>70</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 15-10-1979 (Ar. 3452) es favorable en este sentido, mientras que la Sentencia de 22-2-1985 (Ar. 502) se pronuncia en contra.

<sup>71</sup> Sobre la aplicación práctica de este principio puede consultarse Juan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ y Vicenç AGUADO CUDOLÀ, *Derecho Administrativo sancionador. Materiales*, Ed. Cedex, Barcelona 1995, pp. 71 ss.

<sup>72</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1981, de 30 de enero, y la Sentencia 66/1986, de 23 de mayo, configuraron este principio como un derecho subjetivo susceptible de amparo constitucional recogido en el artículo 25 CE, en su doble vertiente material, según la cual una persona no puede ser sancionada dos veces por la misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento y procesal que impide que un mismo hecho pueda ser objeto de dos procedimientos diferentes como consecuencia de los efectos de litispendencia y cosa juzgada (STC 77/1983 y 66/1986).

El principio del *non bis in idem* material comporta la imposibilidad de imponer una sanción administrativa y una sanción penal o dos sanciones administrativas cuando exista identidad en los hechos, fundamentos y sujetos infractores. En consecuencia, ante la comisión de un delito o falta penal deberá suspenderse la tramitación del procedimiento administrativo y la Administración se verá vinculada por los hechos que resulten probados en la resolución penal en el momento de resolver el expediente sancionado <sup>73</sup>. En cambio, cuando un hecho comporta la vulneración de diversas normativas administrativas, como puede ser la propia Ley 3/1998 y la correspondiente normativa sectorial en materia ambiental, la infracción y la sanción vendrán determinadas mediante la aplicación de dos instituciones penales: los concursos de leyes y de infracciones <sup>74</sup>.

Con la finalidad de facilitar el control y el ejercicio de la potestad sancionadora, el artículo 98 del Reglamento prevé que se acumulen en un único expediente sancionador las presuntas infracciones de la Ley 3/1998 y de la normativa sectorial, atribuyendo la competencia sancionadora para su tramitación y resolución al órgano que la tenga atribuida por la normativa sectorial, manifestación del enfoque integrado que preside la Ley y la normativa comunitaria.

### c) La presunción de inocencia

El artículo 46.2 de la Ley 3/1998 atribuye un valor probatorio a las actas inspectoras cuyo contenido permite desvirtuar la presunción de inocencia del presunto infractor, sin perjuicio de que éste pueda aportar las pruebas que considere necesarias para demostrar la nula fiabilidad de los hechos que contiene el acta. Para ello, el Reglamento que regula el procedimiento sancionador permite al presunto infractor proponer las pruebas que considere convenientes y que el órgano instructor admitirá si las con-

<sup>73</sup> Artículos 325 ss. de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>74</sup> Estamos ante un concurso de infracciones ideal cuando un hecho constituye diversas infracciones administrativas siendo la solución la aplicación de la sanción más grave (ej.: vertido que contamina diversos medios y exige la aplicación de la Ley de residuos y la Ley de aguas); cuando diversos hechos implican infracciones diversas podemos estar ante un concurso medial (una infracción constituye el medio para cometer otra) o una infracción continuada (diversos hechos implican reiteradamente la comisión de infracciones sucesivas). El concurso de leyes se aplica cuando uno o más hechos parecen infringir diversas normas pero únicamente se admite la vulneración de una de ellas, aplicándose normalmente, en este caso, la ley más específica.

(Vid. Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ y Vicenç AGUADO CUDOLÀ en *Derecho Administrativo sancionador. Materiales*, Ed. Cedex, Barcelona, 1995, pp. 71 ss.).

sidera pertinentes <sup>75</sup> y relevantes en relación con el objeto del procedimiento, al efecto de concretar la responsabilidad por los hechos susceptibles de sanción.

Dada la importancia de este trámite, cuya denegación puede ocasionar indefensión, estamos ante un acto trámite cualificado que permite interponer un recurso administrativo al amparo del artículo 107.1 LRJPAC.

#### **d) Las medidas cautelares**

El artículo 53 de la Ley permite adoptar durante la tramitación del expediente sancionador la medida cautelar de suspensión de la actividad hasta que se obtenga la autorización o licencia, siempre que, previa valoración proporcionada de los hechos, se prevea que la actividad que se ejercita sin título administrativo comporte el riesgo de una afección grave al medio ambiente, la seguridad o la salud de las personas; en caso de no adopción de dichas medidas, la Administración puede incurrir en responsabilidad si se produce un daño derivado del funcionamiento normal o anormal del servicio público <sup>76</sup>.

#### **e) La responsabilidad**

El artículo 50 de la Ley 3/1998 establece una responsabilidad mancomunada entre las personas físicas y jurídicas que participen en la comisión de la infracción, con la dificultad que comporta determinar la fracción de la responsabilidad que corresponde a cada uno de los sujetos intervinientes. La Ley prevé, expresamente, la responsabilidad solidaria

<sup>75</sup> «La pertinencia de las pruebas es la relación que las mismas guardan con lo que es objeto del juicio y con lo que constituye *thema decidendi* para el Tribunal y expresa la capacidad de medio utilizado para formar la definitiva convicción del Tribunal» (STC 51/1985, de 10 de abril).

<sup>76</sup> Precisamente, el Estado español fue condenado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la conocida Sentencia de fecha 9-12-1994, asunto *López Ostra c/ España*, debido a que el Ayuntamiento de Lorca no acordó ni el cierre de la actividad ni la adopción de las medidas correctoras en un local de cuya depuradora provenían emisiones que sobrepasaban los niveles autorizados y que ocasionaron lesiones a la hija del Sr. López Ostra, el deterioro de la calidad de vida de la familia así como el cambio de domicilio; daños que suponen una vulneración del derecho a la vida privada y familiar (art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Posteriormente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre un caso similar en la Sentencia de 19-2-1998, *Guerra c/ Italia*, condenando al Estado italiano a abonar daños y perjuicios a raíz de la inactividad de los poderes públicos ante la emanación de emisiones tóxicas que incidían negativamente en la vida privada y familiar de los recurrentes, concluyendo el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

entre el nuevo y el antiguo titular cuando se transmita la autorización o la licencia o cambie el titular de las actividades del Anexo II.2 sin comunicarlo al órgano correspondiente (art. 39.4 de la Ley 3/1998).

La responsabilidad se atribuirá teniendo en cuenta el principio de culpabilidad en las personas físicas y la capacidad de infringir las normas por parte de las personas jurídicas, a pesar de que no intervenga un elemento volitivo al aplicar el principio de diligencia debida, la buena fe y el riesgo como elementos para confirmar o excluir la responsabilidad.

Finalmente, resulta interesante traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de septiembre de 1996, en la que, aplicando la tesis del levantamiento del velo <sup>77</sup>, el Tribunal deriva la responsabilidad de la empresa sancionada sujeta a liquidación en los socios <sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 28-5-1984 es la que introduce la tesis del levantamiento del velo con ocasión de un procedimiento administrativo. Esta teoría, como señala EMBID IRUJO en el prólogo al libro de C. BOLDO RODA, *El levantamiento del velo y persona jurídica en el Derecho privado español*, Pamplona, 1996, p. 12 (citado por Santiago GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ en «Levantamiento del velo y Derecho Administrativo privado en el ámbito de la Administración Local» *REALA* n.º 274-275, mayo-diciembre 1997): «... es una doctrina de vocación esencialmente jurisprudencial, pues, ante todo, aporta un criterio de equidad. Se ha dicho, así, que “gracias al levantamiento del velo pueden nuestros Tribunales disponer de un expediente adecuado para salvar unos resultados injustos que se producirían, a su juicio, aplicando en todo su rigor el régimen jurídico propio de las sociedades de capital”, llamando la atención, de otra parte, que “el recurso generalizado al levantamiento del velo en nuestra jurisprudencia se haya hecho sin base legal explícita, fuera de ciertas cláusulas generales recogidas en la Constitución y el Código Civil”. Y, entonces, que si bien “no cabe discutir, en modo alguno, la licitud de esa fundamentación, sí sorprende la frecuencia de tales pronunciamientos, que ponen de manifiesto una cierta ineficiencia del Derecho vigente más preocupado por la estabilidad formal de la persona jurídica societaria que por la tutela de otros intereses o la represión de conductas abusivas”».

<sup>78</sup> «En el Derecho administrativo sancionador las personas jurídicas pueden ser responsables de los ilícitos administrativos. En la actualidad, tal posibilidad tiene el reconocimiento general que otorga el artículo 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, y ello es una singularidad en el Derecho Administrativo sancionador del requisito *nulla poena sine culpa*, en cuanto supone un reconocimiento modulado de la capacidad de culpabilidad de las personas jurídicas, que ha tenido una amplia y generalizada admisión normativa y jurisprudencial..., sin perjuicio de que, al mismo tiempo, se establezcan, en determinados supuestos, responsabilidades solidarias o subsidiarias de personas físicas como administradores o en cuanto adoptaron los acuerdos sociales que hicieron posibles las infracciones administrativas.

Ahora bien, en cualquier caso, es distinto el régimen de transmisibilidad de las sanciones administrativas en el supuesto de disolución de la persona jurídica sancionadora que cuando se trata de la muerte o fallecimiento de la persona física sancionada. En el primer caso, en el momento de la disolución del haber social responde de las sanciones, y éstas forman parte del pasivo transmitido a los socios, sin que ello pueda entenderse contrario al principio de responsabilidad personal que se asiente sobre una concepción de la culpabilidad no trasladable a las personas jurídicas, ya que en éstas se produce una modulación del principio derivado de la distinción conceptual entre autoría y responsabilidad, obligadas por exigencias de su propia naturaleza a actuar por medio de personas físicas y en contemplación última de intereses de éstas. Admitida, por tanto, la responsabilidad de

## f) Programa gradual de reducción de las emisiones

La Disposición Transitoria de la Ley permite a las empresas solicitar junto a la licencia o a la autorización la aplicación de un programa gradual de reducción de las emisiones que garantice que a la mayor brevedad se alcancen los límites autorizados, con un plazo máximo de 2 años. Es decir, mediante este instrumento se les permite emitir o verter sustancias en niveles superiores a los legalmente permitidos, durante un tiempo máximo de 2 años, siempre que las condiciones del medio receptor lo permitan y ello no suponga una alteración grave de la calidad del medio ni se sobrepasen los límites máximos de inmisión o las previsiones de reducción de las emisiones se adecuen a un plan de calidad del medio receptor aprobado por la Administración.

En consecuencia, el hecho de acogerse a este instrumento permite a las empresas disfrutar, temporalmente, de una exención en el ámbito sancionador. Ahora bien, la empresa podrá ser sancionada durante este tiempo si supera los límites previstos en el programa gradual de descontaminación.

## 5. CONCLUSIONES

La Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la intervención integral de la administración ambiental, y el Reglamento que la desarrolla constituyen disposiciones de carácter formal que recogen las directrices de la Directiva 61/96/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, sobre la prevención y el control integrados de la contaminación (IPPC), incorporando en nuestro ordenamiento el enfoque integrado del control y la prevención de la contaminación. Sin embargo, este novedoso enfoque se resquebraja cuando la Ley se remite a la legislación sectorial en materia inspectora y sancionadora.

La Ley diferencia una función de control —inicial y periódico— cuyo ejercicio atribuye a Entidades Colaboradoras de la Administración, y una

---

las personas jurídicas en el ámbito administrativo sancionador, en términos distintos de los que derivan de las exigencias de la culpabilidad penal según el principio de *societas delinquere non potest*, nada impide la transmisión de dicha responsabilidad a quienes perciben su patrimonio en proporción al mismo y con independencia de su participación en el ilícito. Y también, como ha señalado esta Sala, es acorde con los principios del Derecho punitivo, el que el infractor de una norma no pueda por su sola voluntad eludir que se haga efectiva la responsabilidad, como sucedería, por ejemplo, si las personas jurídicas en el ámbito del ejercicio de sus facultades pudieran a través de un proceso de fusión, absorción, sustitución o sucesión voluntaria dejar sin efecto unas determinadas sanciones» (STS de 23 de septiembre de 1996, Ar. 6.788).

función inspectora que encomienda al personal de la Administración de la Generalitat o de los Entes Locales, tal vez con la finalidad de permitir a la Administración el ejercicio permanente de la potestad inspectora. A pesar de que el ejercicio de funciones públicas por parte de los particulares no constituye una novedad al haber sido utilizada en el ámbito industrial y medioambiental, ello no deja de plantear interrogantes, debiéndose mantener el control que la Administración efectúa sobre estas Entidades para asegurar el ejercicio correcto de las funciones que se les encomiendan.

La Ley recoge también otros sistemas de control como el derecho de acceso público a la información sobre el medio ambiente, la información medioambiental a través de una base de datos y los registros, instrumentos de gran importancia para mantener y lograr el objetivo de prevenir y evitar la contaminación ambiental al proporcionar una detallada información sobre focos, niveles de emisiones, etc...

La Ley es parca en cuanto a la regulación de la función inspectora, no contempla la imposición de medidas correctoras en casos de incumplimiento de las condiciones del título administrativo o en el supuesto de inadaptación transcurrido el período de adecuación, no hace referencia a la revocación de la licencia ni de la autorización; sin embargo, introduce los elementos para afrontar el gran reto consistente en integrar en un único procedimiento todos los títulos administrativos que son necesarios para el ejercicio de cada una de las actividades enumeradas en sus anexos, poniendo en práctica el principio de coordinación y colaboración de las distintas Administraciones intervinientes en el proceso, con la finalidad de prevenir y controlar, de manera eficaz y eficiente, la contaminación en el agua, el suelo y la atmósfera.



## **II. Crónicas**

